



Strasbourg, le 29 septembre 2003

CDL-AD (2003) 13

Or. angl.

Avis n° 237 / 2003

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATION
DE LA LOI SUR LES MINORITÉS NATIONALES
EN LITUANIE**

sur la base des observations de

M. Sergio BARTOLE (membre suppléant, Italie)
M. Pieter VAN DIJK (membre, Pays-Bas)

Introduction

1. Par une lettre datée du 24 février 2003, M. Darius Arbaciauskas, adjoint au Représentant permanent de la Lituanie auprès du Conseil de l'Europe, a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur le projet de loi portant modification de la loi lituanienne sur les minorités nationales (CDL (2003) 13).

2. La Commission de Venise a invité M. S. Bartole à être rapporteur sur cette question. Lors de sa 54^e session plénière (les 14 et 15 mars 2003 à Venise), la Commission a invité le Secrétariat à diffuser l'avis de M. Bartole auprès de ses membres en vue de son adoption par une procédure écrite. M. P. Van Dijk a formulé des commentaires supplémentaires dont il a été tenu compte dans le présent avis. Pour préparer cet avis, la Commission de Venise a également collaboré avec le Secrétariat de la Convention-cadre sur les minorités nationales.

I. Observations générales

3. La Lituanie a été l'un des premiers États d'Europe centrale et orientale à avoir adopté, dès 1989, une loi sur les minorités nationales, amendée et complétée en 1991. Le 23 mars 2000, elle a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après dénommée la « Convention-cadre »), qui est devenue contraignante pour elle le 1^{er} juillet 2000. En vertu de l'article 138.2 de la Constitution lituanienne, les dispositions de la Convention-cadre sont « un élément constitutif du système juridique de la République de Lituanie ».

4. Le présent projet de loi portant modification de la loi lituanienne sur les minorités nationales (ci-après dénommé le « projet de loi ») vise à remplacer la loi en vigueur depuis 1989.

Le projet de loi énonce des lignes directrices et des principes généraux qui, pour être appliqués, requièrent que soient adoptés des textes normatifs spéciaux. Toutefois, compte tenu du statut de la Convention-cadre dans le système juridique lituanien et vu que la plupart des dispositions de la Convention ne sont pas directement applicables, substituer la nouvelle législation à l'ancienne pourrait ne pas être le meilleur moyen de faire appliquer les obligations découlant de la Convention-cadre et, en définitive, de garantir l'exercice véritable des droits des minorités nationales en Lituanie.

II. Observations concernant des articles spécifiques

Article 2 - Champ d'application

5. L'article 2 du projet de loi donne une définition des expressions « minorité nationale » et « personne appartenant à une minorité nationale », ce dont nous nous félicitons dans la mesure où la Convention-cadre ne donne pas de définition semblable. Il convient de signaler deux aspects importants de ces définitions, à savoir, premièrement qu'elles donnent tout son poids au droit d'un groupe ou d'un individu de choisir librement de constituer, de s'affilier ou d'appartenir à « une nation ou à un groupe ethnique autre que lituanien ». Mais ici, l'utilisation du mot « nation » n'est peut-être pas la plus appropriée¹ puisqu'il n'existe aucune définition internationalement reconnue de ce concept.

¹ À cet égard, voir également ci-après, III. 1.1

Deuxièmement, les définitions données ne mentionnent pas expressément l'obligation d'être citoyen. En d'autres termes, elles ne limitent pas la protection des droits des minorités aux seules personnes appartenant aux minorités qui ont la citoyenneté lituanienne. Cette approche est conforme à la position générale du Comité consultatif de la Convention-cadre, qui encourage les parties contractantes à faire une interprétation large de la Convention, l'objectif étant de faire en sorte que celle-ci s'applique également aux non-citoyens.

6. Toutefois, à l'article 3.1 sur les principes de base de la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, la Lituanie réitère son obligation de respecter et de protéger « les droits et libertés politiques, économiques et sociaux de *tous ses citoyens, quelle que soit leur nationalité* ». Cette disposition semble indiquer une préférence en faveur d'une protection restrictive, à savoir une protection réservée aux seules personnes appartenant à des minorités nationales qui ont la citoyenneté lituanienne.

De plus, les articles 37 et 45 de la Constitution limitent la protection des droits des minorités nationales aux seuls citoyens lituaniens. Ces dispositions constitutionnelles ont pour effet que les garanties exprimées n'ont de qualité constitutionnelle que pour les citoyens lituaniens. Puisque les constitutions en général n'excluent pas une protection juridique plus forte, la Commission est d'avis qu'il ne faut pas considérer les dispositions du projet de loi comme inconstitutionnelles. D'ailleurs, si l'on peut considérer que l'article 2 du projet de loi rend effective la Convention-cadre, en vertu de l'article 138 de la Constitution, les garanties constitutionnelles s'appliquent également aux personnes appartenant aux minorités nationales qui n'ont pas (encore) la citoyenneté lituanienne.

Dans le but de garantir la protection effective des droits des minorités, la Commission recommande d'inclure les précisions nécessaires qui permettront de clairement déterminer quelles sont les personnes autorisées à bénéficier d'une entière protection des droits garantis par le projet de loi. Les autorités lituaniennes pourraient également envisager de revoir les articles 37 et 45 de la Constitution, afin d'harmoniser le projet de loi et la Constitution.

Article 3 - Les droits spécifiques des minorités nationales

7. L'article 3 du projet de loi énonce des principes très importants concernant les droits et le statut légal des personnes appartenant aux minorités nationales. Il porte non seulement sur le pouvoir législatif mais aussi sur l'administration et le pouvoir judiciaire. Les trois premiers paragraphes sont des exemples de dispositions du projet de loi qui nécessitent l'adoption de lois ou de règlements spécifiques. Les paragraphes 4 à 6 fournissent des lignes directrices et des critères d'interprétation des paragraphes précédents (paragraphes 1 à 3).

8. La plupart des droits garantis par le projet de loi seront exercés conformément à des lois d'application spécifiques. La Commission part du principe que ces lois doivent être compatibles avec les dispositions générales du projet de loi. À cet égard, l'article 3 soulève le problème de la hiérarchie des normes : le projet de loi n'a pas reçu de statut spécial en tant que « loi constitutionnelle ». De ce fait, d'autres lois connexes, notamment la loi sur l'éducation, la loi sur la citoyenneté et la loi sur la langue d'État, de même que des lois ultérieures pourraient réduire la portée du projet de loi. En vertu de l'article 102 de la Constitution, la Cour constitutionnelle ne peut contrôler les lois qu'au regard de leur constitutionnalité. La situation est différente pour les textes légaux de l'administration : ils doivent être conformes au projet de loi et, s'ils émanent du président ou du gouvernement, peuvent être contrôlés par la Cour constitutionnelle qui se prononce sur leur conformité au projet de loi.

9. Plusieurs principes énoncés à l'article 3 du projet de loi sont extraits de la loi actuellement en vigueur sur les minorités nationales, par exemple l'article 3.2 (développement et préservation des minorités nationales) et l'article 3.3 (principe de non-discrimination). La Commission note avec satisfaction que l'article 3.5 du projet de loi précise clairement que l'application des droits des minorités garantis par la Constitution, la Convention-cadre, d'autres traités internationaux, la loi sur les minorités nationales et d'autres lois, ne seront pas considérés comme discriminatoires. Cela signifie que, même si ces droits constituent une forme de « discrimination positive », leur exercice est autorisé en dépit de la prohibition de la discrimination inscrite dans les instruments internationaux et nationaux. À ce titre, il convient de souligner que la « discrimination positive » n'est légitime que si, et dans la mesure où les mesures positives concernées sont nécessaires à l'instauration d'une égalité matérielle. C'est par conséquent le principe de proportionnalité qui devrait guider le pouvoir législatif et l'administration lorsqu'ils doivent déterminer quelles sont les mesures positives nécessaires.

Article 4 - Le droit de choisir librement sa propre nationalité

10. L'article 4 du projet de loi prévoit le droit de choisir librement sa propre nationalité. Étant donné la différence qui existe en lituanien entre les mots « nationalité » et « citoyenneté », nous supposons que « le droit de choisir librement sa nationalité » signifie le droit de choisir d'appartenir à une « nation » autre que la Lituanie, ou à un groupe ethnique différent (non lituanien), au sens de l'article 2.1². Auquel cas le droit prévu par l'article 4 peut être considéré comme un droit directement applicable, parfaitement conforme à la Convention-cadre.

11. Les deuxième et troisième paragraphes de l'article 4 ont une conséquence importante en ceci qu'une personne qui souhaite appartenir à une minorité nationale et, de ce fait, bénéficier de ses droits au titre de membre d'une minorité nationale, a besoin d'une protection efficace si elle doit être identifiée comme appartenant à une certaine minorité nationale, dans les cas où cette identification pourrait entraîner un risque de traitement discriminatoire.

Article 5 - Le droit d'utiliser une langue minoritaire

12. La Commission note avec satisfaction que le droit d'utiliser la langue de la minorité nationale est à présent clairement énoncé, de même que le droit d'utiliser le nom de famille et le prénom dans la langue minoritaire (article 5 § 2 et 5). En outre, se trouve également explicitement affirmé le droit de la minorité nationale d'utiliser les symboles et de célébrer les fêtes de la minorité (article 5.7).

13. Certains de ces droits n'ont pas besoin d'une législation supplémentaire pour être appliqués, car ils n'impliquent pas que l'État adopte des mesures positives puisqu'ils protègent essentiellement un domaine d'activité libre de toute ingérence de l'État. Mais des règlements spécifiques devraient néanmoins être adoptés quand l'exercice des droits en question relève de l'utilité publique : un exemple se trouve dans la réglementation qui prévoit la façon d'écrire les noms et prénoms dans le passeport des citoyens lituaniens d'origine non lituanienne, ce qui

² Dans le domaine des minorités nationales, le mot « nationalité » est utilisé dans certaines langues dans son sens géographique/historique et non dans son sens politique/juridique (voir J.F. Allain « La protection des minorités nationales par leur État parent », *Science et technique de la démocratie*, n° 32, Commission de Venise, Publications du Conseil de l'Europe, 2002).

serait conforme à la Constitution et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Lituanie³. À cet égard, la Commission se félicite de la décision de ne pas inclure de dispositions spécifiques concernant les passeports, ce qui est le cas dans la loi actuellement en vigueur.

14. Conformément à l'article 6 du projet de loi, les personnes appartenant à une minorité nationale auront le droit d'utiliser leur langue minoritaire librement et sans entrave, en privé comme en public, oralement et par écrit. Si ce droit comme tel ne nécessite pas que soit adoptée une législation spécifique, les critères qui permettent à une personne appartenant à une minorité de l'exercer dans ses rapports avec l'administration publique ne sont pas clairement énoncés. En outre, le paragraphe 1 introduit une restriction importante au droit d'utiliser la langue minoritaire puisqu'il prévoit qu'il sera accordé « sans préjudice des dispositions des lois régissant l'utilisation de la langue d'État dans la vie publique de la Lituanie ». Une restriction comparable (« dans le respect de la prééminence du droit ») se trouve également au troisième paragraphe concernant le droit d'afficher des enseignes et des inscriptions publiques dans la langue minoritaire, ainsi que dans l'article 8.1 relatif à l'établissement et à la gestion des écoles (« dans le respect de la prééminence du droit »).

15. Les personnes appartenant aux minorités nationales auront également le droit de recevoir des informations de l'administration publique dans une langue minoritaire ou dans une langue « acceptable pour les deux parties ». Vu l'importance du droit des personnes appartenant à une minorité nationale d'utiliser leur langue maternelle dans leurs rapports avec les autorités administratives, cette disposition soulève des préoccupations quant à la volonté de l'État d'assurer la présence de fonctionnaires capables de fournir des informations dans la langue minoritaire. De plus, l'exercice effectif du droit de recevoir des informations est laissé à la discrétion des fonctionnaires qui donneront les informations demandées « autant que possible » dans la langue minoritaire ou dans une langue « acceptable pour les deux parties » (article 6.2).

16. En vue d'assurer l'exercice effectif du droit d'utiliser une langue minoritaire, la Commission recommande que le projet de loi et la législation régissant l'utilisation d'une langue minoritaire, en particulier dans les rapports avec l'administration publique, comportent des dispositions prévoyant :

- a) les critères précis et les lignes directrices permettant de déterminer quelles sont les « aires habitées en nombre substantiel par des personnes appartenant à une minorité nationale » où ces personnes peuvent s'adresser à l'administration publique dans leur langue maternelle, ou afficher des enseignes et des inscriptions publiques dans la langue minoritaire ;
- b) la procédure administrative à suivre par les personnes souhaitant présenter des demandes écrites dans la langue minoritaire ; et
- c) les conditions précises permettant d'afficher des enseignes et des inscriptions publiques dans la langue minoritaire.

17. La Commission note également l'absence du droit d'indiquer les noms de lieux dans la langue minoritaire dans les aires traditionnellement habitées en nombre substantiel par des minorités. D'ailleurs, l'article 6.3 prévoit l'obligation d'afficher les noms de lieux dans leur

³ *Décision de la Cour constitutionnelle de la République de Lituanie sur la conformité de la résolution du 31.1.1991 du Conseil suprême de la République de Lituanie 'sur l'écriture des noms et prénoms dans le passeport des citoyens de la République de Lituanie' avec la Constitution de la République de Lituanie, du 21 octobre 1999.*

forme officielle, « qui, dans tous les cas, signifiera la langue d'État ». On peut se demander si cette restriction est réellement justifiée.

Article 7 - La protection du patrimoine culturel

18. La Commission accueille avec satisfaction la décision de ne pas réaffirmer les articles 7 et 9 de la loi actuellement en vigueur, qui soumet le fonctionnement des organisations culturelles des minorités nationales à des règlements spéciaux *ad hoc*, ce qui pourrait mener à une discrimination. La Commission croit comprendre que la création et le fonctionnement de ces organisations doivent respecter les règlements généraux relatifs à l'organisation des associations privées.

19. L'application du droit à la protection du patrimoine culturel des minorités nationales (article 7), qui ne diffère pas substantiellement de celui qui est garanti par la loi actuelle, nécessite l'adoption d'une législation spécifique.

Article 8 - Le droit à l'éducation dans la langue minoritaire

20. Il faut se féliciter de la reconnaissance explicite de l'obligation qu'a l'État de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'exercice effectif du droit à l'éducation dans la langue minoritaire par des institutions d'enseignement formel. L'article 8 prévoit deux systèmes d'enseignement différents pour les personnes appartenant à des minorités nationales :

- dans les aires habitées par un *nombre substantiel* de personnes appartenant à une minorité nationale, il sera possible de créer et de gérer des « établissements d'enseignement préscolaire publics ou privés et des établissements d'enseignement général à tous les niveaux » quand la création de l'établissement est requise par la minorité et que cette requête correspond à un réel besoin. Dans ces établissements, l'enseignement sera dispensé dans la langue maternelle de la minorité concernée ;
- dans les aires habitées par un *petit nombre* de personnes appartenant à une minorité nationale, il sera possible de créer, dans le cadre des établissements publics d'enseignement général, des classes ou des cours facultatifs ainsi que des écoles du dimanche visant à enseigner la langue minoritaire ou à en améliorer les connaissances.

Ici encore, ces dispositions ne pourront être mises en œuvre sans que soit adoptée une législation spécifique prévoyant les critères précis nécessaires pour déterminer les aires concernées, établissant les procédures nécessaires à la création de ces établissements ou des enseignements envisagés, et à la soumission des demandes nécessaires.

21. À cet égard, la Commission note l'importance du projet de loi sur l'éducation. D'après les articles 2 et 29 du projet de loi, l'organisation de l'éducation et l'enseignement de plusieurs matières dans les langues minoritaires semblent relever de la compétence des établissements d'enseignement, lesquels ne font pas partie du système d'enseignement public. Étudier la langue minoritaire dans le cadre de l'enseignement préscolaire gouvernemental et municipal et dans les établissements d'enseignement général n'est possible qu'en plus, et à condition qu'il y ait un besoin réel, qu'un professeur enseignant cette langue soit disponible et que le processus d'enseignement ait lieu dans une autre langue (article 29.3). Dans ce cas, il sera extrêmement difficile pour ces écoles publiques, qui enseignent la langue minoritaire et assurent des cours

dans cette langue, de fonctionner sur un pied d'égalité avec celles qui enseignent la langue d'État et assurent des enseignements dans cette langue.

La Commission pencherait donc pour que les clarifications nécessaires soient incluses dans les deux projets de loi, dans le but de garantir l'exercice effectif du droit à l'éducation dans une langue minoritaire.

22. Alors que la plupart des dispositions garantissant les droits spécifiques des minorités sont entièrement affirmatives, d'autres sont atténuées par un « peuvent » (article 8 § 2 et 3) qui laisse un large pouvoir discrétionnaire aux autorités compétentes et affaiblit par conséquent les garanties apportées aux droits des minorités.

IV. Représentation des minorités nationales

23. La participation des personnes appartenant à des minorités aux différents aspects de la vie en société est un important facteur d'intégration ; cela s'applique en particulier à ce que l'on a coutume d'appeler la vie publique, c'est-à-dire la participation aux organes de l'État. Bien que, dans la plupart des cas, la représentation des minorités dans les organes élus de l'État soit obtenue grâce à l'application des règles générales du droit électoral, un certain nombre de pays disposent de règles spécifiques du droit électoral prévoyant une représentation spéciale des minorités dans les organes d'État⁴. L'article 55 de la Constitution lituanienne prévoit que les membres du Seimas sont élus au suffrage universel direct et égal. Il dispose également que la procédure électorale est régie par la loi.

24. La Commission regrette que le projet de loi ne comporte pas de disposition spécifique sur la représentation des minorités nationales dans les organes d'État (Parlement, conseils locaux, organes gouvernementaux, autorités judiciaires). Une garantie spécifique prévoyant la représentation proportionnelle est de la plus grande importance pour que puissent également être exercés d'autres droits des minorités. Par conséquent, le projet de loi devrait au moins faire référence à cette importante question.

CONCLUSION

25. La Commission accueille favorablement l'initiative prise par la Lituanie d'amender la loi sur les minorités nationales actuellement en vigueur. Cela étant, parce qu'il se limite à fournir un cadre juridique, le projet de loi présenté ne semble ni une solution alternative appropriée à la législation existante ni un moyen satisfaisant de faire appliquer la Convention-cadre par le système juridique lituanien. En outre, l'adoption d'une législation-cadre retardera encore plus la mise en œuvre de la Convention-cadre alors qu'en principe, le plein respect des obligations inscrites dans un traité, ou qui en résultent, devrait être garanti au moment de sa ratification.

26. Pour assurer la protection effective des droits des minorités nationales en Lituanie, la législation sur les minorités nationales devrait être plus spécifique quant à l'étendue des droits consacrés des minorités et aux garanties de leur exercice effectif. Elle devrait comporter les éléments essentiels des droits dont la réglementation sera le fait de lois particulières, notamment le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de recevoir des informations dans

⁴ Voir la *Note de synthèse sur la participation des personnes appartenant à des minorité à la vie publique* (CDL-MIN (1998) 001 rev.) et le rapport intitulé *Droit électoral et minorités nationales* (CDL-INF (2000)).

leur langue maternelle dans leurs contacts avec les autorités administratives et le droit de recevoir un enseignement dans les langues minoritaires dans les établissements d'enseignement publics. Il est par ailleurs tout à fait nécessaire de rendre plus cohérentes les différentes dispositions constitutionnelles et juridiques qui régissent la citoyenneté, l'éducation et la participation à la vie publique.

27. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités lituaniennes pour poursuivre la collaboration dans le domaine de ce projet de loi.